

Vergaderjaar 2003–2004

29 463

Wijziging van de Huursubsidiewet (verhoging van het gedeelte van de rekenhuur dat voor rekening van de huurder blijft)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 februari 2004 en het nader rapport d.d. 5 maart 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 januari 2004, no. 04.000183, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Huursubsidiewet (verhoging van het gedeelte van de rekenhuur dat voor rekening van de huurder blijft), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe in het kader van versobering van de huursubsidie de huurders een grotere eigen bijdrage in de maandelijkse huur te laten betalen.

Daartoe wordt het gedeelte van de rekenhuur (de huurprijs die de huurder op de peildatum per maand verschuldigd is) dat voor rekening van de huurder blijft, verhoogd met € 12,-. De Raad van State maakt opmerkingen met betrekking tot het nieuwe begrip basishuur, de keuze van het instrument en eventuele gevolgen van de wijziging.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 januari 2004, no. 04.000183, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 februari 2004, nr. W08.04.0040/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat met de opmerkingen van de Raad rekening zal zijn gehouden.

1. In de memorie van toelichting wordt als motivering van de voorgestelde wijziging van de Huursubsidiewet (HSW) alleen verwezen naar de (financiële) afspraken in het Hoofdlijnenakkoord. De Raad adviseert in de toelichting een nadere (beleidsmatige) onderbouwing te geven van de versobering van de huursubsidie.

1. De bezuinigingen op de huursubsidie, zoals voortvloeiend uit het Hoofdlijnenakkoord, zijn onderdeel van een breed pakket aan maatregelen gericht op herstel van de Nederlandse economie. De regering is van oordeel dat het beslag van de huursubsidie op de zogenoemde publieke middelen

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

(circa € 1,7 mld.) in het kader van deze bezuinigingsoperatie niet buiten beschouwing kan worden gelaten.

Voor de beleidsmatige achtergrond van de wijze waarop de bezuiniging op de huursubsidie is vormgegeven, kan worden verwezen naar punt 4 van dit nader rapport. De memorie van toelichting zal in die zin worden aangepast.

2. Het gedeelte van de rekenuur dat voor rekening van de huurder blijft en waarover geen huursubsidie wordt toegekend, wordt thans aangeduid met het begrip normuur (artikel 16, eerste lid, HSW). Met dit wetsvoorstel wordt het begrip basishuur geïntroduceerd, dat in de plaats komt van normuur. De aanduiding normuur blijft evenwel gehandhaafd.

Het begrip normuur krijgt een andere betekenis en wordt ook niet meer gedefinieerd, maar alleen nog gebruikt als behorende bij het minimuminkomenspunt (artikel 17, tweede lid, HSW), dan wel het referentie-inkomenspunt (artikel 18, eerste lid, HSW).¹ Het wordt voorts nog gebruikt bij de berekening van de basishuur, zijnde de normuur plus € 12,-.

Nu de toelichting alleen aangeeft dat wijziging van de basishuur noodzakelijk is, maar niet uiteenzet om welke reden daarnaast nog behoefte bestaat aan handhaving van het begrip normuur geeft de Raad in overweging het naast elkaar bezigen van beide begrippen van een dragende motivering te voorzien en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

2. De basishuur bestaat uit de volledige normuur plus voor het subsidie-tijdvak 2004/2005 een verhoging van € 12 per maand. Het begrip «normuur» is indertijd gekozen om aan te geven welk bedrag een huurder bij een minimale draagkracht ten minste zelf aan huur dient op te brengen. Het betreffende bedrag is vervolgens jaarlijks verhoogd met de verwachte huurprijsontwikkeling dan wel de netto- bijstandsnorm. Aan deze keuze liggen jaarlijks beleidsmatige aspecten ten grondslag.

Met de voorgestelde introductie van de basishuur wordt duidelijk aangegeven dat een extra bijdrage van de huurder wordt verlangd, hetgeen voor het subsidietijdvak 1 juli 2004 tot en met 30 juni 2005 resulteert in een verhoging bovenop de (op basis van de Huursubsidiewet als vanouds berekende) normuur van € 12. Met een strikte scheiding van deze twee begrippen wordt in de wet inzichtelijk dat het ten minste zelf op te brengen gedeelte van de rekenuur is samengesteld uit een bedrag waarvan de hoogte afhankelijk is van het rekeninkomen (de normuur) en een bedrag (€ 12) dat niet naar inkomen is gedifferentieerd. Deze twee bedragen tezamen vormen het totale bedrag dat de huurder ten minste zelf dient op te brengen (de basishuur). Juist met de introductie van deze zogenoemde basishuur worden de achtergronden bij het begrip «normuur» in stand gehouden. Voorts blijft met deze introductie van het nieuwe begrip «basishuur» de systematiek van de berekening van de normuur gelijk, hetgeen jaarlijks zal blijven resulteren in het zogenoemde normhuurbesluit. Bij algemene maatregel van bestuur worden immers jaarlijks per 1 juli de bedragen, bedoeld in de artikelen 17, tweede lid, en 18, tweede lid, van de Huursubsidiewet aangepast aan hetzij de verwachte huurprijsontwikkeling hetzij aan de netto-bijstandsnorm (artikel 27, eerste lid, aanhef en onder a, en tweede lid, eerste volzin, van de Huursubsidiewet). Tot slot acht ik het vanuit wetstechnisch en redactioneel oogpunt wenselijker om naast het begrip «normuur» een nieuw begrip (basishuur) te introduceren om zo de extra verhoging, los van de berekening van de normuur, aan te geven. De memorie van toelichting zal in deze zin worden aangepast.

3. Met het introduceren van de basishuur als het gedeelte van de rekenuur dat voor rekening van de huurder dient te blijven en de invulling die aan dit begrip wordt toegekend, namelijk normuur plus € 12,-, lijkt wijziging aangebracht te worden in het uitgangspunt van hetgeen tot op heden als normuur wordt aangeduid.

Uit de memorie van toelichting bij de HSW² blijkt dat een duidelijke relatie bestaat tussen het gedeelte van de huur dat de huurder zelf moet betalen en het (huishoud)inkomen van de aanvrager. Daarbij is uitgegaan van wat huurders, in het bijzonder alleenstaanden, met een inkomen op het minimum-niveau nog zelf aan huur kunnen betalen.³

Met de voorgestelde verhoging van € 12,- wordt de samenhang met het inkomen van de huurder losgelaten. Dit klemmt temeer wanneer, zoals de toelichting aangeeft, in de komende jaren een verdere stijging zal worden

¹ Zie noot 3.

² Kamerstukken II 1996/97, 25 090, nr. 3, blz. 6/7.

³ Dit is ook door onderzoek van de interdepartementale werkgroep «Analyse van de individuele huursubsidie» en het NIBUD toentertijd bevestigd.

Zie voorts ook Kamerstukken II 1996/97, 25 090, nr. 3, blz. 35: In artikel 17 is bepaald wat de normuur is bij minimale draagkracht. In artikel 18 wordt de normuur bepaald bij een niveau waarop meer draagkracht aanwezig is. Op basis van een lineair verband tussen de huurquoten die bij deze twee referentiepunten behoren, worden de normhuren bij de tussenliggende inkomensklassen bepaald.

doorgevoerd om te voldoen aan de taakstelling de huursubsidie-uitgaven met € 210 miljoen structureel te beperken. De Raad meent dat op deze wijze afbreuk wordt gedaan aan de aanvankelijk gekozen systematiek.

Nu de toelichting niet duidelijk maakt op welke wijze de voorgestelde aanpassing gerelateerd is aan de draagkracht van de huurder, behoeft deze aanvulling. De Raad adviseert daarin te voorzien.

3. De normhuur bepaalt voor het grootste deel de hoogte van de basishuur. Met de voorgestelde introductie van de basishuur wordt inzichtelijk dat een extra bijdrage wordt gevraagd, waarin de destijds voorgestane systematiek en berekende draagkracht niet voorziet c.q. kon voorzien. De systematiek van de normhuren en daarmee de relatie tot de draagkracht – volgens de normen destijds vastgesteld – blijft zo echter wel behouden. Artikel 27, eerste lid, aanhef en onder a, en tweede lid, eerste volzin, van de Huursubsidiewet bepaalt de wijze waarop de normhuren jaarlijks per 1 juli worden aangepast. Vervolgens wordt op basis van de artikelen 17, tweede lid, en 18, tweede lid, van de Huursubsidiewet een normhuur vastgesteld, die gerelateerd is aan het minimum-inkomenspunt respectievelijk het referentie-inkomenspunt, waarna de hoogte van de normhuur krachtens artikel 19, eerste lid, van de Huursubsidiewet voor elke inkomensklasse boven het minimum-inkomenspunt wordt bepaald. Vervolgens is gekozen voor een generieke verhoging van die normhuren met € 12 per maand per huishouden, ongeacht de betreffende draagkracht van de huurder. Voor een uitleg van deze bewuste keuze kan worden verwezen naar punt 4 van dit nader rapport. Nu de normhuur in belangrijke mate onderdeel uitmaakt van de basishuur, hangt de uiteindelijk berekende basishuur wel degelijk nog immer nauw samen met het inkomen van de huurder. De memorie van toelichting zal dienovereenkomstig worden aangepast.

4. Uit de toelichting blijkt niet, waarom gekozen is voor de verhoging van de eigen bijdrage in de betaling van de maandelijkse huur op de wijze zoals nu voorgesteld. Derhalve wordt niet duidelijk of mogelijk ook aanpassing van andere indicatoren die bepalend zijn voor het berekenen van de huursubsidie, overwogen is. Verder wordt een uiteenzetting gemist over de inkomenseffecten die de voorgestelde verhoging van de eigen bijdrage in de maandelijkse huur zal hebben voor de degenen die in aanmerking komen voor huursubsidie, mede gelet op de mogelijke verhoging van hun lasten op andere terreinen.

De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de keuze van het instrument en aan de positie van de huurder.

4. Om te voldoen aan de taakstelling is gekozen voor een generieke verhoging van het gedeelte van de rekenhuur dat voor rekening van de huurder blijft met € 12. Er is bewust gekozen voor deze zo generiek mogelijke maatregel waarbij de «pijn» van de bezuinigingen door alle huursubsidiehuishoudens in gelijke mate wordt gedeeld.

Andere mogelijke maatregelen die zijn overwogen, zoals de stijging van de zogenoemde normhuur met een vast percentage of een aanscherping van de kwaliteitskortingsgrens, al dan niet in combinatie met de introductie van een kwaliteitskortingspercentage onder die grens, leiden tot een minder generieke uitwerking. Een stijging van de normhuur met een vast percentage zou voorts resulteren in een stijging van het gedeelte van de rekenhuur dat voor rekening van de huurder blijft van ruim € 10 per maand voor huishoudens met een inkomen op minimumniveau, oplopend tot maximaal € 28 per maand op bovenminimaal niveau, hetgeen onwenselijk is. Een aanscherping van de kwaliteitskorting zou effect hebben voor circa 850 000 van de circa 1 000 000 huursubsidiehuishoudens. Binnen de groep van 850 000 huishoudens verschillen de negatieve inkomenseffecten sterk, waarbij de effecten relatief het grootst zouden zijn bij kwetsbare groepen als ouderen en gehandicapten. In de brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 27 november 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XV, nr. 31) is ingegaan op de cumulatie van inkomenseffecten van de bezuinigingsmaatregelen op verschillende terreinen. Daarbij stelt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat huishoudens die nu al een huur hebben onder de voor hen geldende normhuur (minimaal € 176,43 per maand, oplopend met het inkomen) geen nadeel van deze maatregel ondervinden. Voor de overige

huishoudens bedraagt het inkomenseffect voor 2004 € 84. Op het niveau van het sociaal minimum resulteert dit in een koopkrachteffect van ½ à 1%. De memorie van toelichting zal in deze zin worden aangepast.

5. Tot slot zijn nog enkele redactionele wijzigingen in de memorie van toelichting aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker